



Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

# Comentarios al Documento de la OCDE sobre el Sistema de Pensiones en México

## Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

Somos una institución sin fines de lucro, independiente e imparcial, que reside en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Elaboramos estudios sobre el Sistema Financiero Mexicano que sean considerados investigaciones académicas de vanguardia. Nuestros estudios tendrán además, como propósito, hacer recomendaciones específicas de política pública en la materia. Compartimos los principios del ITAM al buscar contribuir al desarrollo de una sociedad más libre, más justa y más próspera.

© D. R. 2016, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C. Camino a Santa Teresa No. 930, D. F. 10700, México

[www.fundef.org.mx](http://www.fundef.org.mx)

 @fundef

La Fundación de Estudios Financieros – FUNDEF A.C., con este documento inicia la serie de trabajos que llamaremos documentos de análisis y opinión. Como parte de esta serie se analizarán diferentes publicaciones sobre el sistema financiero mexicano haciendo observaciones y propuestas con el objetivo de contribuir al debate de políticas públicas innovadoras que apoyen el desarrollo de un sector financiero más eficiente.

## Índice

I. Propósito y alcance del documento	5
II. Puntos positivos	7
III. Puntos no desarrollados de manera adecuada	9
IV. Puntos Negativos	12
V. Conclusiones y recomendaciones	18

## Propósito y Alcance del Documento

- El estudio de la OCDE analiza la evolución y el estado actual del Sistema de Pensiones Mexicano.
- Ofrece una visión amplia que busca incluir a todos los esquemas de pensiones existentes en el país, no sólo a las Afores.
- El documento no reconoce que México está más avanzado en un diseño adecuado de su sistema de pensiones que la mayoría de los países de la OCDE
- Su tono crítico está fuera de contexto de la realidad en México. Por ejemplo, sus conclusiones apuntan a que nuestro sistema de pensiones del sector privado requiere cambios estructurales.

- Varias de sus propuestas solo hacen referencia a esquemas que se han adoptado en otros países, es decir un tipo de adopción de “buenas prácticas”. No incluyen algunos aspectos específicos de México como pueden ser las aportaciones al Infonavit.
- Además, en la mayoría de estas propuestas no se presenta un análisis de contexto que considere la arquitectura de nuestro Sistema de Pensiones y sus realidades.
- Argumentan en varias partes del documento que es importante hacer cambios porque de otra forma se podría generar una “desilusión del sistema”.

## Puntos Positivos

- Presenta como una de las principales debilidades la fragmentación y las asimetrías de las condiciones de retiro en el Sistema de Pensiones para el trabajador formal en México (sector privado, sector público, y otros, como Pemex).
- Documenta que hay mejores condiciones de retiro, en cuanto al nivel de pensión y requisitos, en los sistemas de retiro de los trabajadores del Estado.
- Identifican la baja cobertura y la baja densidad de cotización como aspectos que hacen vulnerable a nuestro sistema. Esta situación la ligan al tema de informalidad. De manera adecuada comentan que esta variable va más allá del alcance de este trabajo.
- Concluyen que es muy importante reducir al máximo posible el uso del ahorro para el retiro en otros conceptos. Hacer cambios para prevenir esta “fuga de recursos” del sistema será muy importante.

- Identifican una debilidad en el sector de rentas vitalicias. Lo perciben muy controlado en la parte prudencial y limitado en el tipo de producto que se puede ofrecer.
- En cuanto a la micro-regulación específica de la Consar hay dos elementos positivos que comentan:
  1. Los cambios en el régimen de inversión, con una evolución gradual a la apertura, han sido buenos. Argumentan que se requiere mantener esta tendencia.
  2. En cuanto a transparencia, el estado de cuenta ha permitido entregar la información relevante. Reconocen que falta desarrollar capacidad de entendimiento y de pertenencia. Es importante seguir avanzando en estos aspectos.



## Puntos No Desarrollados de Manera Adecuada

- Proponen aumentar la edad de retiro conforme aumente la esperanza de vida. Los datos que presentan sobre México muestran que la esperanza de vida a los 65 años es superior a los 20 años. Un sistema con estas características no es sostenible. No hacen una propuesta concreta que revierta la tendencia en el aumento en años de vida después del retiro. En nuestra opinión, el fondo para la jubilación debería ser suficiente para un período promedio máximo de 15 años, acompañado de un seguro de supervivencia.
- Mencionan como una posibilidad de fortalecer las aportaciones a las Afores, desviando una parte de la aportación al Infonavit, sin hacer una recomendación específica. Analizan las distorsiones que esta cuota causa al sistema, pero eluden recomendar una modificación.

- El Infonavit se creó para cumplir una disposición constitucional en una economía con un sistema bancario que no atendía en ese momento al sector hipotecario (1972). El contexto de este mercado hoy es muy diferente. Consideramos que gran parte de la cuota al instituto puede ser una parte importante de la solución del problema de la insuficiencia de pensiones.
- Argumentan que es muy importante promover esquemas para aumentar el ahorro para el retiro financiados por el trabajador a través de mayores retenciones y de fomentar el ahorro voluntario. Sobre este último punto comentan que nuestro esquema fiscal es muy complejo y no da los incentivos correctos. No se hace una propuesta correcta sobre este tema.

- Presentan evidencia de cómo en Chile, la afiliación por auto-empleo ha funcionado bien para mejorar la cobertura. No profundiza en evaluar si un esquema como este es viable en un país con las características de informalidad y deficiente aplicación de la ley como México.
- En cuanto a micro-regulación se dice que el esquema actual con varias Siefors esta alineado con el ciclo de vida de los trabajadores pero les limita las opciones de inversión. No propone alternativas.

## Puntos Negativos

- Argumentan que los trabajadores del sector privado elegibles en el régimen anterior tendrán pensiones más altas que en el nuevo. Su propuesta es cambiar las reglas del sistema anterior para reducir la brecha. Buscan una solución similar a la que se aplicó a los trabajadores del Estado, donde la brecha se desvanece para los trabajadores con menor antigüedad.
- Pensamos que la solución no debe inclinarse en castigar a los primeros, sino en resolver el problema de los segundos. Además, no dimensionan la problemática social y política que implica afectar expectativas de derechos adquiridos.
- Proponen revertir la reforma de 1997 y reducir la pensión máxima de 25 a 10 veces el salario mínimo. Si bien el límite de 10 veces venía de la ley de 1973, ignoran el diferencial en el poder de compra de 10 salarios mínimos en 1973 con 25 en 1997. La caída de los salarios mínimos reales en México en ese período ha sido ampliamente documentada. No está bien sustentada su propuesta.

- Argumentan que la cuota de contribución es baja para el estándar internacional. Sin embargo, el análisis del régimen actual se hace solo con la contribución para la pensión y la cuota social. No toma en cuenta el costo de Infonavit. Tampoco se incluyen en el análisis las distorsiones que el Infonavit genera al sistema.
- Adicional al diferencial de pensiones de los dos regímenes, la baja tasa de contribución es el otro factor que hace que nuestro régimen pueda generar una “desilusión”. Por ello, la otra parte de la solución que plantean es aumentar las contribuciones.
- Si bien comentan sobre la posibilidad de incrementar la cuota del trabajador, solo muestran que México es de los países que los trabajadores se llevan más como proporción de su sueldo. Este dato les indica que hay margen para aumentar esta cuota. Aunque reconocen que transitar por esta vía nos puede llevar a mayor informalidad. Por lo mismo dejan como la única ruta posible la cuota patronal.

- Los escenarios que presentan consideran cuotas de 16%. **La tasa marginal de contribución a la seguridad social en México va del 38.4%, para los trabajadores de un salario mínimo, hasta el 19.5% para trabajadores con ingresos de hasta 25 salarios mínimos.** Un aumento como el que recomienda la OCDE, elevaría la carga a un rango entre 48% y 30% respectivamente. El encarecimiento de la nómina podría tener graves efectos sobre el empleo, por lo que se considera que esta recomendación es inaceptable.
- El monto de las pensiones no contributivas que son parte de la red de seguridad del Estado se ve como una debilidad. México es de los tres países con menor nivel de transferencias del Estado para mitigar la pobreza en la vejez. Argumentan que hay duplicidad en los beneficios con programas a nivel estatal.
- Sobre este tema, la postura de la OCDE es incurrir en un mayor gasto fiscal. Los datos de la comparación internacional son presentados de una manera tal que muestran que otros países gastan mucho más. Por los montos sus estadísticas se refieren al total y no en este tipo de gasto social.

- Muestran una inconsistencia con la realidad de una mayor esperanza de vida, ya que en los últimos años se redujo la edad para tener derecho al beneficio. En la ley en proceso hay un esquema para aumentar la edad así como para imponer un requisito de residencia.
- En varios argumentos del documento se da un énfasis al tema de pensiones como uno de finanzas públicas. Por una parte de ampliar el gasto aumentando la pensión mínima de protección social. Por otra parte, se comenta de los beneficios mayores a los trabajadores del Estado y de la presión a finanzas públicas por el régimen de transición.
- Cuando se revisan los números, el principal problema en cuanto a gasto total y por trabajador se concentra en los trabajadores del Estado y no en las pensiones de los trabajadores del régimen de transición.
- Si bien se documenta el problema de pensiones de lado público, al momento de las recomendaciones no hacen propuestas de fondo para este rubro ni para la pensión universal.

- En cuanto a la micro-regulación específica de la Consar hay elementos negativos que comentan. No hacen un análisis a detalle para justificar su postura sobre:
  1. Comisiones.- la información que se presenta es contradictoria. Por una parte, muestran que estamos a media tabla en el nivel de comisiones y por la otra, muestran que la comisión en México, a mismos años de antigüedad de implantación, está convergiendo más rápido que la de Chile. También dicen que el esquema actual de autorización de Consar no da los mejores incentivos.
  2. Competencia.- mencionan la falta de reacción competitiva a cambios regulatorios. No presentan un diagnóstico de la situación del sector en esta materia, ya que es la propia regulación la que ha mermado la competencia. Por ejemplo, no se dice que la regulación de comisiones pudo haber limitado la entrada.
  3. Traspasos.- lo presentan como un esquema donde hay abuso al cliente sin considerar los atributos que importan al trabajador. Su gráfica no es simétrica.
  4. Gobierno Corporativo.- proponen parámetros más rígidos a pesar de que ya la regulación es compleja y onerosa.



- Adicional a los temas regulatorios de la lámina anterior, consideran replantear la estructura industrial de las Afores. Argumentan que se requieren soluciones estructurales como si hubiera un problema mayor en la industria de las Afores.
- Una posible solución que sugieren explorar, es la adopción del modelo Sueco de centralización. Otra alternativa es prohibir el gasto en publicidad como lo han hecho Suecia y Polonia. Una tercera vía la identifican en los mecanismos de subastas que se han adoptado en Chile.
- Para ninguna de estas propuestas se hace una evaluación de costo-beneficio o de idoneidad.

## Conclusiones y Recomendaciones

- El documento incluye los aspectos más relevantes del documento de la OCDE y da puntos de vista sobre algunos de éstos.
- Del análisis se pueden hacer una serie de recomendaciones puntuales. Como las siguientes:
  1. Segregar de la cuota de 5% al Infonavit, 4.5 puntos porcentuales para el fondo de retiro en las Afores.
  2. Aumentar gradualmente la edad de jubilación a 67 años, y a partir de 2020 introducir un ajuste automático para que al momento de la jubilación la esperanza promedio de vida de los jubilados sea de 15 años.

3. Introducir un seguro complementario de supervivencia arriba de dicha esperanza de vida al momento de la edad de jubilación, pagado del fondo constitutivo de la pensión.
4. Pagar la pensión del régimen de transición en función del promedio de número de salarios mínimos cotizados desde 1997, o mejor, de las contribuciones expresadas en UDIS desde 1997.
5. Incluir en el régimen de contribución a las personas físicas que perciben honorarios, comisiones e ingresos por actividad empresarial. Esta sería una reforma trascendental para ampliar la cobertura y reducir la presión de gasto público futuro.



F U N D E F

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.